УДК 332.1

JEL R23

DOI: 10.17213/2312-6469-2020-6-111-122

ИНСТРУМЕНТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ ЗАНЯТОСТИ ДЛЯ ЦЕЛЕЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

© *Г.М. Залозная, Н.Б. Исхакова* 2020

*Оренбургский государственный аграрный университет,
г. Оренбург, Россия*

Совершенствование инструментов реализации политики занятости для целей социально-экономического развития региона должно ориентироваться на мотивацию субъектов Российской Федерации к повышению эффективности управления с учетом пересмотра алгоритма централизации основных управленческих решений в вопросах распределения денежных потоков субъектам, при этом все изменения во взаимодействии федеральной и региональной власти должны опираться на основные принципы федеративной формы государственного устройства. Наличие у субъектов собственных властных полномочий и самостоятельность в их реализации позволяют говорить о независимом осуществлении ими государственной власти, реализации собственных государственно-властных функций в рамках этих предметов ведения, в том числе в сфере занятости населения.

Ключевые слова: *регион, занятость, политика занятости, кризис, вызванный современной коронавирусной пандемией.*

TOOLS FOR IMPLEMENTING EMPLOYMENT POLICY FOR THE PURPOSES OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE REGION

© *G.M. Zaloznaya, N.B. Iskhakova* 2020

Orenburg State Agrarian University, Orenburg, Russia

Improvement of instruments for implementation of employment policy for socio-economic development of the region should focus on the motivation of the subjects of the Russian Federation to improve the efficiency of management based on review of the algorithm of centralized key management decisions in the allocation of cash flows to entities with changes in the interaction of Federal and regional authorities should draw on the basic principles of a Federal form of government. The presence of subjects of their own power and independence in their implementation allow us to speak about the independent exercise of state power, the implementation of their own state-power functions within these subjects of competence, including in the field of employment.

Keywords: *region, employment, employment policy, crisis caused by the modern coronavirus pandemic.*

Введение

Политика занятости как инструмент управления социально-экономическим развитием региона является разнонаправленной, так как, с одной стороны, любое снижение количества занятого населения влияет на снижение поступлений доходов от НДФЛ в местные бюджеты, обостряет ситуацию с оттоком населения из региона, что, в целом, оказывает отрицательное воздействие на экономику региона. Но с другой стороны, сами субъекты РФ обладают необходимыми полномочиями, позволяющими решать внутренние экономические проблемы региона (совершенствовать специализацию регионов, вовлекая в оборот новые экономические, природные ресурсы, лучше использовать трудовой потенциал и производственный аппарат путем рационализации размещения производственных сил и транспортно-экономических связей), последствиями которых может явиться рост показателей занятого населения.

Актуализировал поставленную задачу начавшийся экономический кризис, как результат пандемии, который продемонстрировал необходимость решения вопросов, связанных с влиянием внешних шоков на региональные экономики и с возможными инструментами противодействия подобным шокам, имеющимися в распоряжении федерального центра и региональных правительств.

Анализ последних исследований и публикаций

Теоретические исследования политики занятости представлены множеством направлений и школ. Изучением этих вопросов занималась неоклассическая школа в лице Д. Гилдера, А. Лаффера, М. Фелдстайна, Р. Холла; институционально-социологическая школа в лице Т. Веблена, Дж. Данлопа, Дж. Гэлбрейта; монетаристская школа, в лице М. Фридмена, Э. Фелпса.

Методологические вопросы политики занятости как инструмента управления социально-экономическим развитием нашли свое отражение в работах: Алампиева П., Александрова И., Анохина А., Большакова С., Колосовского Н., Нижегородцева Р., Якобсона Л., Горидько П., Роика В., Бартлина, Е., Глазьева С.

Практические подходы в реализации политики занятости на региональном уровне освещены в научных трудах: Лексина В., Швецова А., Бартлина Е., Кушлина В., Ломовцева О., Кокшарова М., Круглова Д., Плотникова В., Некрасова Н., Гранберга А., Будилова А.

Однако, несмотря на обширный перечень работ, посвященных региональной проблематике в вопросах занятости населения, наблюдается недостаточная степень проработанности теоретического обоснования выхода за пределы привычных представлений о возможных инструментах реализации политики занятости для целей эффективного управления социально-экономическим развитием региона в условиях кризиса.

В связи с этим необходима и актуальна разработка новых подходов к реализации политики занятости как к инструменту управления социально-экономическим развитием региона.

Совершенствование инструментов реализации политики занятости для целей социально-экономического развития регионов обусловлено следующими причинами:

- переходом России к новой модели хозяйствования, отказ от доминирования патернализма в социальной жизни общества;
- вступившей в силу с 1 июля 2016 года статьи 195.3 ТК РФ «Порядок применения профессиональных стандартов».
- влиянием на экономику широкомасштабного распространения коронавирусной инфекции.

Особенностью текущей ситуации, ситуации 2020 года, по мнению Е. Гурвича и А. Суслиной, является: «...снижение доходов, особенно в наиболее подверженных шоку секторах экономики, что создало серьезные угрозы массового ухода с рынка небольших, не имеющих резервов фирм, разрыв производственных связей, резкий рост безработицы, увеличение бедности» [1].

На рис. 1 отображена динамика регистрируемой безработицы в Оренбургской области в период кризиса 2020 года, в сравнении с аналогичным периодом прошлых лет.

Рис. 1. Динамика регистрируемой безработицы в Оренбургской области

Изменение числа безработных в Оренбургской области на 01.06.2020 года составило:

– по сравнению с началом года – рост на 19596 человек (было 13271 человек);

– по сравнению с прошлым годом – рост на 17887 человек (было 14980 человек) [2].

Соответственно, споры о целесообразности монетарного и фискального стимулирования экономики уступили место обсуждению инструментов и масштабов стимулирования.

Поддержание занятости является важным критерием реализуемой государственной политики, однако, применяя те или иные меры, не следует забывать о получении двойственных результатов ее реализации. С одной стороны, минимизация безработицы является целью такой политики, но с другой стороны, избыточная занятость может иметь и негативные последствия, к примеру, удешевление труда (в случае отсутствия или более медленного роста объемов производства). «Повышение занятости и борьба с безработицей не всегда могут отождествляться, поскольку эти показатели не учитывают качественных изменений в условиях и содержании труда, столь значимых для экономики в условиях кризиса, для которой характерно увеличение эффективности управления имущественными комплексами в результате адаптации новых моделей управления, как финансовыми, так и человеческими ресурсами» [3].

Таким образом, современная ситуация требует формирования новых инструментов реализации политики занятости. На рисунке 2 представлены инструменты реализации политики занятости в современных условиях.

Региональная экономическая политика, по мнению Ткаченко А.А., «...полностью отражает особенности сложившейся в стране общественно-хозяйственной системы. Федеральная компонента в этом процессе выступает как ведущая, а региональная как ведомая. Объясняется этот факт тем, что пространственная система России до сих пор представлена разными по уровню экономического и социального развития регионами: регион-донор, регион-реципиент, депрессивный регион. Это несоответствие формирует и разное содержание реализуемой политики занятости, представленной в регионах» [4].

Принимая во внимание наличие у регионов собственных властных полномочий и самостоятельность в их реализации, позволяющие регионам независимо осуществлять государственную власть, считаем необходимым рекомендовать создание Фондов Регионального благосостояния на территориях регионов - в статусе целевых бюджетных фондов.

Считаем особенно важным отметить, что средства Фонда Регионального благосостояния целесообразно направлять на реализацию исключительно активной политики занятости.

К активной политике занятости относят:

- информированность об особенностях рынка труда, которая предоставляется работникам и работодателям, иным заинтересованным гражданам помощь в трудоустройстве;
- обучение безработных профессии;
- профильное консультирование;
- поддержку предпринимательской активности безработных граждан.

Рис. 2. Инструменты реализации политики занятости в целях социально-экономического развития регионов

Региональное законодательство должно создать основу, обеспечивающую формирование целевого фонда, а именно:

- образование фонда в составе регионального бюджета;
- пополнение фонда за счет целевых отчислений от конкретных видов доходов либо иных поступлений;
- использование средств фонда по отдельной смете.

В табл. 1 отражены преимущества и недостатки создания Фонда Регионального благосостояния.

Система управления государственным капиталом в Российской Федерации в начале 90-х годов XX века предусматривала функционирование бюджетных фондов, имеющих строго целевое назначение. В настоящее время их ролевая характеристика не так значительна, как это было в 90-е годы. В 90-е годы учреждались как федеральные бюджетные фонды, так и региональные. Постепенно функции тех и других начали передаваться на уровень различных ведомств. Это было связано с тем, что расстановка приоритетов в решении различных социально-экономических задач переходила в исключительную компетенцию соответствующих структур. Как следствие, потребовалось перераспределить полномочия и в части реализации различных проектов. Бюджетные фонды, таким образом, передали функции, связанные с инвестированием государственных средств, ведомствам. Данное обстоятельство, по мнению экспертов:

- снизило эффективность использования средств от того, что полномочия по их использованию перешли к государственным структурам;
- предопределило проблемы в оперативности освоения государственных ресурсов в ходе решения различных социально-экономических задач.

Таблица 1

Преимущества и недостатки создания Фонда Регионального благосостояния

Преимущества	Недостатки
Возможность направления средств исключительно на реализацию активной политики занятости.	Слабая наполняемость во время экономического кризиса
Оперативное решение регионами приоритетных задач в сфере занятости.	Статьи расходов носят узко целевой характер
Отсутствие зависимости от федерального центра при решении региональных вопросов в сфере занятости.	–
Смягчит последствия перехода к цифровой экономике	–
Самостоятельность регионов в ходе решения вопросов занятости с учетом реструктуризации производств в регионах	–

Таким образом, целевые фонды были призваны к осуществлению эффективной реализации социально-экономической политики в тех сферах, основным критерием успешности которых являлось - максимальное соответствие направлений расходов основным приоритетам органов власти.

Опираясь на опыт решения целевыми фондами различных социальных и экономических задач, считаем важным обратить внимание на целесообразность их использования в современных условиях. Сложившаяся в России, как государстве с федеративным устройством, бюджетно-налоговая практика формирования доходной части бюджетов субъектов, за счет поступления расщепляемых налогов, передающихся из вышестоящих бюджетов в нижестоящие бюджеты по определенным федеральным законодательством пропорциям, позволяет нам предложить норматив расщепления НДС:

- в федеральный бюджет – 50%
- в региональные бюджеты – 50%.

Полученные доходы от норматива отчислений по НДС могут быть зачислены в доходы Фонда Регионального благосостояния.

Налоги являются прямыми регуляторами социально-экономической политики в сфере занятости. При увеличении количества зарегистрированных безработных граждан, является естественным процесс увеличения государственных расходов на выплату пособий по безработице, которые формируются за счет налоговых доходов. Система налогообложения представляет собой изъятие имущества у субъекта хозяйственной деятельности взамен определенных преференций со стороны государства.

По мнению Р. Кана, государство, реализующее разные виды работ в период депрессии в условиях сильной безработицы, будет обнаруживать, что первичное увеличение инвестиций и занятости позволит активизировать другие производственные процессы. Для возникновения «вторичной» занятости необходимо увеличить общий спрос на потребительские товары, а финансировать общественные работы необходимо за счет государственного долга, а не роста налогообложения.

Считаем необходимым рассмотреть вопрос о сведении к минимуму ставок налогов для предпринимателей, бизнеса, что позволит:

- сохранить и расширить спрос;
- получить дополнительную прибыль для тех, кто готов инвестировать;
- сократить спад производства, что позволит увеличить поступления в бюджет в будущем.
- расширить спектр участников предпринимательской деятельности.

Опираясь на данные табл. 2, следует отметить, что наибольшие доходы бюджета Оренбургской области формируются: от «налога на прибыль организаций», «налога на доходы физических лиц» и «налога на

имущество организаций». Данное обстоятельство позволяет говорить о важности поддержки бизнеса, так как существенное снижение деловой активности в период кризиса, вызванного пандемией, снизит поступление в бюджет по группе выше обозначенных доходов.

По данным Росстата, к маю 2020 года уровень безработных в Российской Федерации резко возрос и составил 6,1%, в связи с чем в правительстве РФ обсуждается вопрос об увеличении налога на заработные платы, для целей выплаты пособия безработным. Новый налог или сбор планируется ввести под определением «страхование занятости» [5]. С принятием данного предложения к реализации, произойдет увеличение пакета социальных взносов, перечисляемых работодателями за своих сотрудников. Обозначенные предложения не являются абсолютно новыми, так как аналогичный сбор существовал в России в девяностых годах, когда компании отчисляли 1% от объема заработных плат своих сотрудников.

Введение налога или сбора по «страхованию занятости» содержит скорее больше недостатков, чем достоинств (табл. 3).

Таблица 2

Динамика налоговых доходов бюджета Оренбургской области
(млн. рублей)

Доходы	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Налог на прибыль организаций	25990,4	23263,8	24309,1	24705,3	25011,5	25171,3
НДФЛ	16123,3	16133,2	17177,7	17925,2	18574,1	19463,4
Акцизы	4193,1	6144,7	5156,1	5021,1	5593,7	5782,3
Налог на имущество организаций	8534,4	8939,1	9712,7	11016,9	13061,2	13753,5
Иное	4380,4	3632,7	2780,2	2886,5	2806,7	2943,2

Таблица 3

Преимущества и недостатки введения предполагаемого налога
или сбора по «страхованию занятости»

Преимущества	Недостатки
Увеличение доходов бюджета.	Увеличение нагрузки на бизнес.
Гарантированное получение гражданами максимального размера пособия по безработице в случае потери работы.	Сокращение доходов граждан, которые в период кризиса сократились и продолжают сокращаться.
-	Нормативы отчислений сделают зависимыми регионы от федерального центра.
-	Обращено к реализации пассивной политики занятости

Считаем важным не согласиться с реализацией данного предложения и предлагаем отказаться от введения дополнительного налога или сбора под определением «страхование занятости».

Внедрение дополнительной налоговой нагрузки для работающих граждан не может явиться адекватным подходом к урегулированию кризисных процессов в экономике, в связи с чем преимущества по созданию Фонда Регионального благосостояния превалируют над преимуществами введения налога по «страхованию занятости».

По итогам 2019 года более чем у 30 регионов страны бюджеты оказались дефицитными, в 2020 году количество регионов с исполненными бюджетными дефицитами может увеличиться уже вдвое. В сложившихся условиях сокращение государственных ресурсов является нецелесообразным, так как это в целом может блокировать процесс выхода из кризиса.

В связи с тем, что большая часть регионов в нашей стране располагает незначительными бюджетными ресурсами, которые в период кризиса еще более обнулятся, развитие государственно-частного партнерства не оценимо важно, ведь в период кризиса расширится перевес между регионами-реципиентами и регионами-донорами. Ценностью координации бизнеса и власти является достигаемый благодаря ей эффект синергии, как явления, возникающего от совместных действий нескольких разнообразных факторов, при этом каждый фактор в отдельности к такому явлению привести не может.

Расширение взаимодействия субъектов управления всех ветвей власти с субъектами бизнеса в форме концессионных соглашений (наиболее апробированной в Российской Федерации формы государственно-частного партнерства) позволит сохранить и увеличить количество рабочих мест в регионах. Обращая внимание на документы Правительства РФ, а именно на главный вектор его стратегической работы, можно отметить обозначенный приоритет: «...развитие и рост инфраструктуры регионов и муниципальных образований, во многом, будет определяться использованием механизмов внебюджетных средств. Целесообразность совершенствования форм взаимодействия государственных органов и бизнеса посредством государственно-частного партнерства, актуальная задача» [6].

Считаем важным представить пошаговый алгоритм действий региональных органов власти в целях эффективного управления проектами государственно-частного партнерства в современных условиях (табл. 4).

В экономике ряда стран, развитых и развивающихся, взаимоотношения со стороны государства и со стороны бизнеса, это не только государственный патернализм, государство уже не только властный распорядитель средств, но и партнер для бизнеса, в достижении общественно значимых целей.

Таблица 4

Алгоритм действий региональных органов власти в целях эффективного управления проектами государственно-частного партнерства

Задачи	Результат
1. Обозначить реальную потребность региона в необходимости объекта той или иной публичной инфраструктуры	1. Сформированные критерии эффективности с точки зрения региональной социальной и экономической политики
2. Разработать методику оценки обеспеченности территории региона объектами публичной инфраструктуры	2. Создание новых рабочих мест в регионе
3. Реализация стимулирующих мер (в т. ч. налоговых) для развития форм взаимодействия	3. Расширение численности субъектов предпринимательской инициативы
4. Проведение комплексных маркетинговых исследований, опросов населения и общественных организаций в целях выявления потребности в новых объектах	4. Расширение мероприятий по размещению субфедеральных обязательств

Потенциальная успешность развития государственно-частного партнерства обозначена возможностями достижений лучших результатов в тех сферах, где особенно явно обозначаются недостатки рынка или существуют проблемы с реализацией задач, традиционно считающихся прерогативой государства.

Выводы

Таким образом, по результатам исследования необходимо сделать следующие выводы.

1. К инструментам реализации политики занятости для целей социально-экономического развития региона следует отнести формирование Фонда Регионального благосостояния на уровне региона. Фонд Регионального благосостояния, как аналог созданного на уровне Федерации с 1 января 2018 Фонда Национального Благосостояния. Средства Фонда целесообразно направлять на реализацию исключительно активной политики занятости.

2. Нами не поддерживается инициатива по введению нового налога или сбора «по страхованию занятости». Внедрение дополнительной налоговой нагрузки для работающих граждан не может явиться адекватным подходом к урегулированию кризисных процессов в экономике, в связи с чем преимущества по созданию Фонда Регионального благосостояния преобладают над преимуществами введения налога или сбора по «страхованию занятости».

3. Сведение к минимуму ставок налогов для предпринимателей и бизнеса. Резюмируя проведенный анализ, следует отметить, что наибольшие доходы бюджета региона формируются от налога на прибыль организаций, налога на доходы физических лиц. Данное обстоятельство позволя-

ет говорить о важности поддержки экономических субъектов, так как существенное снижение деловой активности может дать отрицательный социально-экономический эффект, выраженный сокращением рабочих мест и увеличением оттока граждан в наиболее благоприятные регионы.

4. Расширение взаимодействия субъектов управления всех ветвей власти с субъектами бизнеса в форме концессионных соглашений (более апробированной в Российской Федерации формы государственно-частного партнерства) позволит сохранить и увеличить количество рабочих мест в регионах.

Литература

1. Гурвич, Е. Бюджетная политика во время пандемии / Е. Гурвич, А. Суслина [Электронный ресурс] – <https://econs.online/articles/opinions/byudzhetnaya-politika-vo-vremya-randemii/>. Дата обращения 15.04.2020.
2. Занятость и безработица в Оренбургской области. Экспресс-информация/ Министерство труда и занятости населения Оренбургской области, сводно-аналитический отдел. Оренбург, 2020.
3. Лихачева А.А. Кризис и безработица в Российской Федерации // Экономика и бизнес: теория и практика. – 2016 – № 5. – С. 113-116. – Cyberleninka.ru/article/n/krizis-i-bezrabortitsa. Дата обращения 08.05.2020.
4. Ткаченко А.А. Современные модели региональной социально-экономической политики государства // Научно-методический электронный журнал «Концепт». – 2016. – № 59. – [Электронный ресурс]. – URL.<http://e-koncept.ru/2016/76114.htm>.
5. Новый налог на зарплаты: россиянам предложили страхование занятости / МК.RU. – [Электронный ресурс]. – <http://www.mk.ru/economics/2020/11/25/novyy-nalog-na-zarplaty/>.
6. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года от 29 сентября 2018 г. <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71965871/>. Дата обращения 10.04.2020.

Поступила в редакцию

23.10.2020

Залозная Галина Михайловна – доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры экономической теории и управления, ФГБОУ ВО Оренбургский государственный аграрный университет, старший научный сотрудник Оренбургского филиала Института экономики Уральского отделения РАН, г. Оренбург, Россия.

Zaloznaya Galina M. – Doctor of Economics, Professor, Professor of the Department of Economic Theory and Management, Orenburg State Agrarian University, Senior Researcher of the Orenburg Branch of the Institute of Economics of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Orenburg, Russia.

Исхакова Наиля Бисингалеевна – старший преподаватель кафедры экономики АПК и экономической безопасности, ФГБОУ ВО Оренбургский государственный аграрный университет, г. Оренбург, Россия.

Iskhakova Nailay B. – Senior Lecturer, Department of Agricultural Economics and Economic Security, Orenburg State Agrarian University, Orenburg, Russia.

Россия, 460014, г. Оренбург, ул. Челюскинцев, 18

18, Profsoyuznaya str., 460014, Orenburg, Russia

e-mail: zalozn60@mail.ru

e-mail: Nailay_i@mail.ru